

様式 7 (Form 7)

学 位 論 文 要 旨

Dissertation Abstract

学位請求論文題名 Dissertation Title

THE OMBUDSMAN SYSTEM FOR MALADMINISTRATION SETTLEMENT IN INDONESIA

(和訳または英訳) Japanese or English Translation

インドネシアにおけるオンブズマン制度と過誤行政の解決

Human and Socio-Environmental Studies 専 攻 (Division)

氏 名 (Name) AGUS TRIONO

主任指導教員氏名 (Primary Supervisor) Prof. HIGASHIKAWA KOJI

(注) 学位論文要旨の表紙

Note: This is the cover page of the dissertation abstract.

Agus Triono

1521082014

Ph.D. Student, 3rd Year

Graduate School of Human and Socio-Environmental Studies

The Ombudsman System for Maladministration Settlement in Indonesia

I. Introduction

The government of Indonesia had a lot of problems, one of which is a problem of corruption. The government did a major bureaucratic reform in 1998, but the problem still remains, and actually has been increasing along with the implementation of local autonomy in which local governments can do most of the national government's affairs to provide public services by their initiatives. Distributing power to the local autonomous systems aimed to improve the quality of public service. Yet, granting power to local governments contributed to maladministration on the local level. Ombudsman system comes as an alternative dispute resolution to overcome this maladministration. This thesis examines how the Ombudsman can settle the problem of maladministration and achieve good governance. Through the statute and case approach, I will analyze the process of establishing and transforming the Ombudsman system in Indonesia and clarify the overlapping issue between the Administrative Court and the Ombudsman system. This thesis is divided into seven chapters. Chapter One introduces the background of the research and explains the pertinence of this research. Chapter Two explains the basic notion of the Ombudsman system in general. In Chapter Three, I present the process of transforming the idea of the Ombudsman system in the Indonesian legal system. Chapter Four discusses the comparison between the Administrative Court and Ombudsman system in supervising government action. In Chapter Five, I present the implementation of the Ombudsman system in the settlement of maladministration. In Chapter Six, I discuss the benefits and challenges of the Ombudsman system in improving the quality of public services provided by the local government, and Chapter Seven provides the conclusion of this study and ideas for future research.

II. Ombudsman

The word “Ombudsman” was first used in Sweden to name an institution that served to oversee the abuse of power. Nevertheless, this kind of supervisory model has been encountered in the past with different names. In the Roman Empire, there was an institution of tribunal plebes that had the same task as the Ombudsman. In the time of the Chinese empire (221 BC), the Tsin Dynasty established a supervisory body called “Control Yuan.” Control Yuan is still used as the name for the Ombudsman in Taiwan. Even long before that, this concept of supervision has been practiced in the Islamic state system since the Caliph Umar bin Khattab (634–644 BC).

Due to its flexibility, the Ombudsman’s oversight model is well received worldwide with the support of development agencies and donor states concerned with the pursuit of good governance. The popularity of Ombudsmen is increasingly in line with the level of public awareness of the human rights protection, the expansion of state activities and the increasing level of public education and participation.

Primarily, the idea of the Ombudsman is based on the need for an institution that has the function to protect the rights of the weak from abuses of power or maladministration. Unlike courts and tribunals, the Ombudsman system offers dispute resolution mechanisms in easy, cost-free, informal and non-procedural ways. To achieve administrative justice, by providing remedies, improving administrative practice and better services, Ombudsmen can be an alternative in the dispute resolution.

III. Ombudsman System in Indonesia

Adopting the idea of Ombudsman in Indonesia cannot be separated from the reform process that occurred in 1998. The Indonesian government introduced the Ombudsman system in 2000 which was then followed by several autonomous regions that also established local Ombudsmen. The implementation of the Ombudsman system in the Indonesian legal system has transformed throughout the years 2000-2008. This transformation process has changed the status of the national

Ombudsman from the commission to state institutions with a stronger legal basis that is the Ombudsman Act. Even so, this Act eliminated the local Ombudsmen. After the judicial review process to the Constitutional Court, the local Ombudsman is finally recognized as a supervisory institution in the region through the Constitutional Court Decision No. 62/PUU-VIII/2010. Based on this decision, then in Indonesia, there are currently two Ombudsman systems with the different legal regime. Efforts to synergize these two Ombudsman institutions can be conducted by clarifying the jurisdiction with the theory of decentralization. Moreover, to settle the position of the local Ombudsmen in Indonesia legal system, it needs to incorporate them within one legal regime through amendment of Ombudsman Act.

IV. A Comparison of Administrative Court and Ombudsman System

The Administrative Court and the Ombudsman basically have the similarities and the differences in their functions. The similarities between the Administrative Court and the Ombudsman are that both aims to resolve maladministration and provide access to justice for disadvantaged communities as a result of government action. In addition, the existence of the Administrative Court and the Ombudsman is an evidence that Indonesia is a state based on the rule of law.

The authority of the Ombudsman in the settlement of maladministration is more important than the Administrative Court. The Ombudsman even supervises the Administrative Court in carrying out its functions. Moreover, the Ombudsman does not only passively monitor or wait for complaints from the public, but also can actively conduct investigations based on its own initiative, while the Administrative Court is just waiting for lawsuit from the public. Resolving maladministration by the Ombudsman is a dispute resolution mechanism that is simple, fast and free of charge. This process is different from the Administrative Court in that it needs a long-time process and requires cost too much. There are many ways to resolve maladministration by the Ombudsman either an agreement on mediation and conciliation, adjudication decision nor the suggestion and recommendation. The Ombudsman can make recommendations regarding the settlement of the report, including the recommendation to pay compensation and/ or rehabilitation of the

injured party. Besides, for the sake of public interest, the Ombudsman is also able to announce the findings, conclusions and recommendations. Meanwhile, the legal consequences of the examination process in the Administrative Court is that the disputed decision be declared void or invalid with or without a claim for compensation and/or rehabilitation.

The recommendation of the Ombudsman is final, but it is not binding as a court ruling. The Ombudsman's recommendation should be persuasive one to convince the parties. If a recommendation made in a particular case is not accepted by the government, then the recommendation will be forwarded to the legislature. The Administrative Court Act provides a mechanism in the form of administrative sanction by the superior administrative official. To avoid the sanctions, head of an official who has issued the administrative decision will make a good effort.

In short, compared to the Administrative Court, the Ombudsman system has many advantages. Settlement of maladministration by the Ombudsman is simple, fast and free of costs. All of this can make it easier for the public to access the Ombudsman's services in providing protection to the people who are generally in a weak position. In addition, the Ombudsman system is more flexible and active in solving the problems of maladministration.

V. Implementation of The Ombudsman System in Indonesian Maladministration Settlement

The implementation of the Ombudsman system in Indonesia aims to protect the rights of citizens who experience maladministration in the provision of public services. Maladministration completion by Ombudsman can consist of clarification, field investigation, facilitation of communication, mediation/conciliation, and special adjudication. In addition, the Ombudsman can perform a systemic review and provide a recommendation. The implementation of the systemic review is based on individual cases initiated by scientific research, the mass media, and information from whistleblowers. Both the e-KTP and BPJS Kesehatan cases had problems that required a systemic review. The importance of this systemic review is due to the same number of cases reported by the public as

well as the systemic and widespread problems. In addition to inflicting financial losses to the state, such maladministration violates the basic rights of citizens. The existence of oversight bodies such as Ombudsmen is therefore very important to prevent maladministration and corruption, to protect the basic rights of citizens, and to assist public officials in keeping the rule of law.

VI. Benefits and Challenges of Indonesian Ombudsman in Advancing Public Services of Local Government

As a public service watchdog agency, the National Ombudsman has great opportunities in carrying out its role. The Ombudsman Act has strengthened the status of the National Ombudsman from a commission to a state agency. This Act also provides the establishment of the Ombudsman's Representatives in the regions to improve public access. The improvement of National Ombudsman's authority is also important to support National Ombudsman in resolving a complaint. In addition, National Ombudsman gets a support from other Acts such as Public Service Act and Local Government Act in integrating the functions of the National Ombudsman and other law enforcement agencies.

Local government has the power to organize its own business based on the principle of autonomy and decentralization. However, with this power, public officials of the local government do maladministration. Therefore, the establishment of Ombudsman system in the region becomes essential one to minimize the maladministration and protect the rights of the community. In advancing public services of local government, the National Ombudsman faces various challenges. Human resource limitation is a challenge in handling the case of maladministration. Building the public trust is a homework for the National Ombudsman as a magistrate of influence through the persuasive approach. Although the National Ombudsman had already been strengthened by the statutes, but there are still many public officials who ignored the National Ombudsman's recommendations.

The National Ombudsman officers should be careful with the manner in doing their job, even though they have the right of immunity. In addition, the National Ombudsman should work professionally when confronting government official who has the discretionary power. Moreover, establishing of local Ombudsmen by local government's initiative would be a special challenge for National Ombudsman in advancing public services of local government.

VII. Conclusion

The Ombudsman system has been an alternative dispute resolution to achieve good governance by preventing maladministration. The main idea of the Ombudsman system is based on the importance of providing legal protection for citizens and reminding public officials of the rule of law. The idea of Ombudsman has been spread and adopted by many countries with different forms, functions, and names. Flexibility makes the Ombudsman system easy to accept and apply in different countries with various legal systems. For Indonesia, as a country struggling against corruption, adopting the Ombudsman system is very important to eradicate maladministration, which is an entry point to corruption. The establishment of the Ombudsman system in Indonesia began in conjunction with other massive governmental reforms in 1998. The transformation of the Ombudsman system in Indonesia has changed this institution from a commission to the state institution with a stronger legal basis. However, strengthening the institution of the Ombudsman by inserting it into the Constitution is still needed. Also, in the context of local autonomy, national Ombudsmen still need to collaborate with local Ombudsmen to realize a more effective supervisory system.

学位論文審査報告書

平成31年 2 月 1 日

1 論文提出者

金沢大学大学院人間社会環境研究科

専 攻 人間社会環境学専攻

氏 名 Agus Triono

2 学位論文題目（外国語の場合は、和訳を付記すること。）

THE OMBUDSMAN SYSTEM FOR MALADMINISTRATION SETTLEMENT IN INDONESIA

（インドネシアにおけるオンブズマン制度と過誤行政の解決）

3 審査結果

判 定（いずれかに○印） ☒ 合 格 ・ ☐ 不合格

授与学位（いずれかに○印） 博士（社会環境学・文学・☒法学・経済学・学術）

4 学位論文審査委員

委員長	東川 浩二	㊞
委 員	足立 英彦	
委 員	長内 祐樹	
委 員	稲角 光恵	
委 員	平川 英子	
委 員		

（学位論文審査委員全員の審査により判定した。）

5 論文審査の結果の要旨

本論文は、インドネシアにおけるオンブズマン制度の発展と制度的課題を検討するものである。インドネシアでは、公務員による職務の懈怠や権限の濫用により、関係する市民が不利益を被ることが少なくない。筆者はこのような過誤行政の問題を解決するために、オンブズマン制度に注目し、その制度の導入の経緯、地方での発展、行政裁判所との比較、制度の課題について検討しようとするものである。以下では、本論文の概要を紹介し、その後、本研究科の定める審査要項に従って、論文全体の評価を述べる。

【本論文の要旨】

第1章では本論文にいたる社会状況と本論文の概要が説明される。インドネシアでは、長い間、公務員による職務の懈怠や権限の濫用など、いわゆる過誤行政(maladministration)によって、多くの問題が引き起こされてきた。公務員による類似の逸脱行動としては汚職(corruption)が挙げられるが、筆者は、指導的論者の説を引きながら、過誤行政が汚職に至る前段階であることを考えると、過誤行政に適切に対応する必要性があり、そのために行政活動の監視組織としてオンブズマンが必要になるという。

第2章では、オンブズマンという制度がスウェーデンを起源とし、それが世界各国に広がっていった過程が紹介される。オンブズマンの特徴は、行政活動を、外部から監視することにある。しかしその地位は国によって様々である。スウェーデンやノルウェーなどの国々ではオンブズマンの存在は憲法で規定され、その地位は揺るぎないものになっているが、他の国々では立法による導入にとどまる場合もあり、インドネシアはそのような例の1つである。また活動の範囲についても、スウェーデンでは内閣のメンバーが対象から外れるが、オーストラリアでは、全ての政府の人員と活動が対象に含まれる。筆者はこのような各国による異なる受容の仕方について、これを制度の不統一と見るよりも、オンブズマン制度が持つ、各国の歴史や状況に応じることのできる柔軟性の現れとして肯定的に捉え、この柔軟性が、オンブズマンが世界中に広がった1つの要因であるとする。

第3章ではより具体的にインドネシアにおけるオンブズマン制度の導入と発展の過程が紹介、検討される。筆者によれば、インドネシアにおけるオンブズマン制度の導入は、1998年以降の大規模な行政改革の一環としてなされた、2000年の大統領命令によるオンブズマン委員会の設置に始まる。この時点ではオンブズマンは、まだ政府内部の、行政活動を監視する一組織に過ぎなかったが、やがて2008年には、国会が制定したオンブズマン法により、国の独

立した組織として、その地位と権限を強化した。このように 2000 年から 2008 年の時期は、インドネシアにおけるオンブズマンの黎明期であるといえるが、筆者によれば、制度の定着は、同時に別の問題をも発生させていた。大統領命令に触発された地方自治体は、当時、行政活動の地方分権化が進んでいたこともあり、独自にその地方政府固有のオンブズマン制度を設立した。中央政府のオンブズマン委員会、ないしオンブズマンは、各地方にも、その地方での活動を行うための分室(National Ombudsman Representative Office)を設置していたから、地方には、地方政府固有のオンブズマンと中央政府のオンブズマンの下部組織という、相互に独立した 2 つのオンブズマンが並存することになった。中央政府のオンブズマンは地方政府に対してオンブズマンという名称を用いることの禁止を求めたが、受け入れられなかった。この問題は 2010 年にはインドネシアの憲法裁判所に持ち込まれ、最終的に、オンブズマンの名称は中央政府の独占的なものではなく、地方政府でも固有のオンブズマンを設置し、活動することが認められた。このことによって、現在でも、地方政府には、中央政府のオンブズマンの分室と、地方政府固有のオンブズマンが並存している。

第 4 章はインドネシアにおける行政裁判所と、オンブズマン制度との比較が行われる。両制度とも、政府による悪質な行政行為を監督する役割を果たすという点で共通しているが、成立の根拠法が異なることはもちろん、その権限や機能には様々な差異が認められる。第 1 に、行政裁判所では、最初の訴訟要件の部分で、かなりの種類の訴えが却下されるが、オンブズマンは市民（＝原告）に具体的な法的損害が発生していないような、いわば苦情申立てのような種類の紛争まで、幅広く取り扱うことが可能である。訴えの提起の場面ではこの差異は顕著であり、オンブズマンにおいては、過誤行政によって被害を受けたという市民であれば誰でも訴えを提起できるほか、提起の方法も、文書だけでなく口頭による訴え、電話やスマートフォンのテキスト・メッセージ機能による提起も可能である。第 2 に、行政裁判所では厳格な手続法を遵守する必要があるが、オンブズマンにおいては、柔軟性が重視される。紛争解決のために、必ずしも特定の行政行為について適法・違法の判断をするのではなく、和解の勧告や調停の実施、実地調査に基づくレポートの発表など、当事者の要求に応じた様々な救済策が利用できる。

一方で、オンブズマンの出した結論は、行政裁判所の判決とは異なり、法的拘束力を持たない。したがって、オンブズマンの出した救済が実施されるか否かは行政がそれに従うか否かにかかっており、その拘束力は道徳的なものととどまる。この意味において、筆者は、オンブズマンは代替的紛争解決手段と位置づけられるという。しかしながらオンブズマンには、原告の

訴訟の提起によって初めて行動を開始する行政裁判所と異なり、自ら職権で、ある行政活動について調査を開始する権限が認められるなど、過誤行政の被害を受けた市民の目線に立って、柔軟で迅速、かつ廉価な方法での紛争解決を行っており、そのことが行政の適正さの確保や市民の福祉レベルの向上に資すると筆者は主張する。

第5章では、オンブズマンが活躍した2つの事例が紹介される。1つは国内の電子身分証明証システム導入時における大規模な政府高官らによる不正と導入事業の遅延問題であり、もう1つはわが国の国民皆保険制度に該当する新社会保障制度の導入と実施に関する遅延と保険金未払い問題である。これらは、政府とは独立した立場で、オンブズマンが、苦情の受理、調査活動、和解案の提案において柔軟な対応を示した例である。

第6章では、地方政府の問題に焦点をあて、そこからオンブズマン制度の得失と将来の課題を検討する。インドネシアの行政改革の考え方は、地方分権化ないしは地方政府の自治の確立ということに集約される。この改革は1998年以降順調に行われ、かなりの程度行政事務の分担が行われ、それを実効的にするための、地方への権限移譲も行われた。しかし筆者によれば、この地方分権化と権限の強化によって新たな問題、すなわちそれぞれの地方での公務員の権限が強化されたことにより、彼らによる権限の濫用が見られるようになった。地方政府の公務員は、そこで暮らす住民に直接的に行政サービスを提供するから、地方での過誤行政の問題は、直ちに住民の生活に大きな悪影響を及ぼす。そのため、地方におけるオンブズマンの活躍の実態は、オンブズマン制度の評価や問題点を知る上で重要である。筆者は、中央政府のオンブズマンにしる、あるいは地方でのオンブズマンにしる、その地位が法律で規定され、その存在が、インドネシアの法制度全体の中で確固たるものになっていること、オンブズマン法によって認められている中央政府のオンブズマンの地方の分室は、インドネシアにおけるオンブズマン制度の認知とその業務のクオリティを高めることにある程度貢献していること、他の制定法によってオンブズマンの活動がより効果的になってきていることなどを、過誤行政の解決におけるオンブズマン制度の利点として挙げる。

他方でオンブズマン制度には次のような問題点、もしくは課題も見られる。すなわち、オンブズマン制度の普及に伴い、処理件数が増加しているが、それに対応する人材の確保、とりわけ質の高いオンブズマンの確保が急務であるとされる。また前述したように、オンブズマンが提示する解決策には法的拘束力がないため、しばしば、その解決の実効性が疑問視される。オンブズマンからの解決案のうち、行政の担当者によってそのまま執行されたのは全体の40パ

ーセントというデータもある。これは同じく東南アジアのタイのオンブズマンの解決策の執行率が 90 パーセント、オーストラリアでは 99 パーセントであることに比べて、かなり低いと言わざるを得ない。また中央政府のオンブズマンの分室と地方政府の固有のオンブズマンが並存するにも関わらず、両者が協働関係を樹立せず比較的相互に独立していることも、オンブズマン制度の統一的発展という観点からは問題である。

第 7 章は、本論文のここまでの検討から、インドネシアにおいてオンブズマンが過誤行政の解決において果たしてきた役割を評価しつつ、現在もなお残る問題——それはオンブズマンの地位の弱さに集約される——について、中央政府のオンブズマンのリーダーシップの強化と、インドネシアでもオンブズマン制度を憲法に組み込むことによる、オンブズマン制度そのものの地位の強化が必要であると結論する。

【論文の評価】

本論文は、インドネシアのオンブズマン制度の導入と発展、そしてその課題について検討するものである。近年経済発展が著しいといわれるものの、未だ途上国として、政府組織の非効率性によって様々な社会問題が発生しているインドネシアにおいて、市民が経験する過誤行政という具体的な問題の解決と、その解決策としてのオンブズマン制度の導入とその機能を分析することは、問題設定として具体的、かつ適切である（審査項目 1）。この問題に取り組むに当たって、インドネシアの行政改革の経緯やオンブズマン制度の導入と発展が、各章においてバランスよく論じられているほか、具体的な制度設計や運営実態について、具体的な条文や各種のデータが参照されるなど、その研究方法は適切である（審査項目 2）。その過程では必要に応じて先行研究も適切に引用され、本研究の全体を貫く方針として活用されている（審査項目 3）。根拠となる条文・資料・文献は適切に提示されており（審査項目 4）、またオンブズマン制度全体の説明から既存の紛争解決制度である行政裁判所との比較を経て、オンブズマン制度の特質と今後の課題を検討するという論文の構成も適切である（審査項目 5）。また、インドネシアのオンブズマン制度については、これまで英語で執筆された包括的な学術的な研究がなされていなかったことに加え、筆者はオンブズマン制度の導入と発展を、単に行政の不正を監視するという点だけではなく、インドネシアにおける民主主義と法の支配の確立という点で捉えている点に、本研究の学術的貢献と独創性を認めることができる（審査項目 6）。

以上のように本論文は、学術的に適切かつ妥当な方法によって執筆され、特に制度の具体的な説明や資料、ケーススタディを含めた実証的な記述は、インドネシアの法制度に関する研究

が豊かとは言えないわが国において貴重である。とりわけ、詳細な歴史的経緯や制度の説明、統計やケーススタディなど実証的な論述に加えて、法の支配という、より俯瞰的な視点から評価しようという態度は、筆者の公法学における知見の高さをうかがわせるものと評価できる。

他方で本論文では、オンブズマン制度を過誤行政の解決策として過大評価している嫌いがある。オンブズマン制度と、行政裁判所や他の行政機関内の審判機能の活用やオンブズマンとの協働関係を模索するなどの方法によっても、過誤行政の問題に対処しうるし、また過誤行政という概念についても、違法（性）（*illegality*）との区別が丁寧になされておらず、そのことが救済機関としてのオンブズマンの役割の理解を、やや曖昧にしている面がみられた。特に行政裁判所との比較には1章分を割いているため、過誤行政にはオンブズマン、違法（性）には行政裁判所というような、事案ごとの役割分担について触れられていれば、筆者の主張がより明確になったと思われる。もっとも、この点は今後の筆者の研究によって、より考察が深められることが十分に期待できるものであり、本論文の価値を大きく損ねるものではないと言える。

以上のことから、本審査委員会は、全員一致で、本論文の筆者である Agus Triono 氏に対して、博士（法学）（Ph.D. in Law）の学位を授与することが適当であると結論する。

以上